

***Blended Finance* – Mischfinanzierungen und Entwicklungszusammenarbeit: Die Position von Alliance Sud**

Trägt gemischte Finanzierung zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (Agenda 2030) bei? Analyse ihres Potentials, ihrer Risiken und Grenzen.



Die grösste Solaranlage Westafrikas steht in Bokhol, Senegal. Auf 35 Hektaren produzieren 75600 Solarpanels 20 Megawatt Elektrizität. Ermöglicht wurde das Projekt durch eine gemischte Finanzierung. Foto: Pascal Maitre

1. Zusammenfassung	3
2. Einführung: Worum geht es?	5
3. Kontext: <i>Blended Finance</i> im Brennpunkt einer internationalen Tendenz	10
4. Definitionen: Was ist <i>Blended Finance</i>?	12
5. Chancen von <i>Blended Finance</i>	15
5.1 Wie funktioniert <i>Blended Finance</i> ?	15
5.2 Wie kann die Finanzierungslücke der SDGs geschlossen werden? – Der begrenzte Beitrag von <i>Blended Finance</i>	17
6. Risiken und Grenzen von <i>Blended Finance</i>	21
6.1 Opportunitätskosten	21
6.2 Fehlen von stichhaltigen Argumenten in Bezug auf die Entwicklungswirkung	21
6.3 Schwache Ausrichtung an den Grundsätzen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit	22
6.4 Risiko von Marktverzerrungen, Übersubventionierung des Privatsektors in den Geberländern und Verdrängung des Privatsektors in den Entwicklungsländern	22
6.5 Risiko des Anstiegs der gebundenen Hilfe (<i>tied aid</i>)	23
6.6 Fehlen von hohen Standards in Bezug auf Transparenz (<i>transparency</i>) und Rechenschaftspflicht (<i>accountability</i>)	23
6.7 Risiko der ungerechtfertigten Bevorzugung privater Investoren zum Nachteil der Entwicklungsländer und der Projektbegünstigten	24
6.8 Unzureichende Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG)	24
6.9 Einhaltung der Menschenrechte und der Umweltstandards durch die privaten Partner	25
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26

1. Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Aktionsagenda von Addis Abeba (*Addis Ababa Action Agenda*, AAAA) zur Entwicklungsfinanzierung, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaabkommen war *Blended Finance*, d. h. der strategische Einsatz von Entwicklungsgeldern zur Mobilisierung privater Kapitalflüsse zugunsten der nachhaltigen Entwicklung, Gegenstand zahlreicher Initiativen innerhalb der multilateralen Entwicklungsbanken, der OECD, der EU und vieler bilateraler Entwicklungsagenturen. Diesen Strategien ist die Absicht gemein, nicht-konzessionäre private Ressourcen zu beschaffen, mit dem Ziel, die auf 2,5 Billionen USD pro Jahr geschätzte Finanzierungslücke für die Erreichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zumindest teilweise zu schliessen.

In seiner Strategie zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 verpflichtete sich der Bundesrat, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zugunsten der nachhaltigen Entwicklung zu diversifizieren und zu verstärken und «neue Modelle für nachhaltige Finanzierung» zu testen. In Übereinstimmung mit der Agenda 2030 will der Bundesrat die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (*Aide publique au développement*, APD) strategisch so einsetzen, dass «zusätzliche private Mittel» für eine nachhaltige Entwicklung «mobilisiert» werden, ohne jedoch die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Beträge zu nennen oder konkrete Instrumente dafür vorzulegen.

Obwohl es in der internationalen Gemeinschaft einen breiten Konsens darüber gibt, dass private Investitionen in Entwicklungsländern zur Finanzierung der SDGs notwendig sind, unterstreichen jüngste Studien und Berichte das übertriebene Mass an Ehrgeiz, das die bisher verabschiedeten Strategien zu *Blended Finance* kennzeichnet. Zudem wird zwar das Potenzial der verschiedenen *Blended Finance*-Instrumente anerkannt, doch wird in denselben Analysen auch festgestellt, dass ihre Anwendung in den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries*, LDCs) und abgesehen von den Sektoren Infrastruktur und Produktion mit zahlreichen Einschränkungen und erheblichen Risiken verbunden ist, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

In diesem Analysepapier fasst Alliance Sud das Potenzial, die Grenzen und die Risiken der verschiedenen Instrumente von *Blended Finance* zusammen. Generell fordert Alliance Sud in Bezug auf die Finanzierung der Agenda 2030 und die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor Folgendes:

- Zur Umsetzung der Agenda 2030 muss die Mobilisierung inländischer öffentlicher Ressourcen Vorrang erhalten; dazu ist die Bekämpfung illegaler Finanzströme (*illicit financial flows*, IFF), wie in der AAAA festgelegt, unabdingbar.
- Der Entwicklung des lokalen Privatsektors und der nationalen Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), sowie der nationalen Finanzmärkte ist Priorität einzuräumen.
- Der Einsatz von *Blended Finance* und Partnerschaften zwischen Akteuren der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und privaten Unternehmen ist nur eine von mehreren Möglichkeiten, um zur Erreichung der SDGs beizutragen.
- Alliance Sud fordert eine Evaluierung aller Kooperationsformen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Privatsektor sowie eine detaillierte Strategie mit sozialen und Umweltkriterien für das künftige Engagement in diesem Bereich. Diese

Strategie ist in Zusammenarbeit mit Vertretern des Privatsektors, der Wissenschaft und der NGOs auszuarbeiten, *bevor* neue Formen von Partnerschaften bzw. neue Finanzinstrumente mit dem Privatsektor eingegangen werden.

Um durch die Mobilisierung privater Ressourcen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einen nützlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zu gewährleisten, müssen einige Bedingungen erfüllt sein, die sowohl im Rahmen der bilateralen als auch der multilateralen Zusammenarbeit der Schweiz einzuhalten sind.

Alliance Sud hat diesbezüglich Forderungen und Empfehlungen formuliert, die bei der Wahl und Anwendung jedes *Blended Finance*-Instruments zu berücksichtigen sind:

1. **Der Gefahr der missbräuchlichen Verwendung von APD zulasten der LDCs vorbeugen.** Die Mobilisierung privater Investitionen durch die APD darf nicht zulasten von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit gehen, die nachweislich eine Entwicklungswirkung in den LDCs entfalten.
2. **Die Grundsätze der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit einhalten.** Generell muss jedes Instrument der *Blended Finance* die international anerkannten Grundsätze der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit einhalten, die insbesondere verlangen, dass die Entwicklungsprioritäten in einer inklusiven Weise festgelegt werden (vgl. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*).
3. **Hohe Standards in Bezug auf die Entwicklungswirkung einhalten.** Kriterien der sozialen Gerechtigkeit müssen in *Blended Finance*-Projekte einfließen, damit direkte Auswirkungen auf die Entwicklung und die Ausrichtung an den SDGs, einschliesslich Zugang zu Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse, gewährleistet sind. Wenn ein solcher Zugang mit *Blended Finance*-Projekten nicht garantiert werden kann, sollte der Einsatz öffentlicher Mittel – gegebenenfalls mit APD-Unterstützung – die bevorzugte Option bleiben.
4. **Marktverzerrungen und die Verdrängung von lokalen Unternehmen vermeiden.** Es gilt zu vermeiden, dass internationale Investitionen, die durch *Blended Finance* mobilisiert werden, die lokalen Märkte verzerren und lokale Unternehmen und Investoren verdrängen.
5. **Eine gerechte Besteuerung gewährleisten.** Es ist sicherzustellen, dass die Gewinne aus *Blended Finance*-Projekten in Entwicklungsländern nach fairen Grundsätzen besteuert werden.
6. Gewährleisten, dass *Blended Finance*-Projekte in der Praxis **keine gebundene Hilfe** (*tied aid*) darstellen und dass sie nicht in erster Linie Unternehmen und Investoren aus den Geberländern zugutekommen.
7. Dem **Verschuldungsrisiko** von Entwicklungsländern (insbesondere der LDCs) durch die Schaffung eines Rahmens für das finanzielle und fiskalische Risikomanagement vorbeugen. In diesem Rahmen wird über Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit *Blended Finance* Bericht erstattet.
8. Hohe Standards in Bezug auf **Transparenz und Rechenschaftspflicht** einhalten.
9. Anwendung einer **Sorgfaltspflicht im Hinblick auf Menschenrechte und Umweltschutz**.

2. Einführung: Worum geht es?

In den letzten Jahren ist eine breite Debatte über den Beitrag des *Privatsektors*¹ zur nachhaltigen Entwicklung entstanden, insbesondere hinsichtlich der Nutzung privater Ressourcen zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Der Privatsektor wird von vielen als grundlegendes Element für den notwendigen Wandel in der Entwicklungsfinanzierung angesehen. In der Tat gibt es innerhalb der internationalen Gemeinschaft wenig Uneinigkeit darüber, dass private Investitionen in Entwicklungsländern notwendig sind, um die Finanzierung der SDGs sicherzustellen, und die Entwicklungsländer selbst räumen der Mobilisierung privater Investitionen in ihren Entwicklungsplänen Priorität ein.

In diesem Zusammenhang wird *Blended Finance* – die Kombination von öffentlichen konzessionären Finanzierungen² mit privaten nicht-konzessionären Finanzierungen – oft als eine Möglichkeit dargestellt, die Investitionen des Privatsektors in die Entwicklung zu erhöhen und diesen Investoren in armen Ländern oder Entwicklungsländern einen Risiko-Ertragsausgleich zu ermöglichen.³ Die Idee dahinter ist, dass Finanzmittel und andere Ressourcen (Personal, Fachwissen, politische Kontakte etc.) aus der bilateralen und multilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) zur Mobilisierung von Investitionen des Privatsektors zugunsten der nachhaltigen Entwicklung als «Hebel» eingesetzt werden können.

Die Idee dahinter ist, dass Finanzmittel und andere Ressourcen aus der bilateralen und multilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) zur Mobilisierung von Investitionen des Privatsektors als «Hebel» zugunsten der nachhaltigen Entwicklung eingesetzt werden können.

Die Notwendigkeit, zur Erreichung der SDGs Ressourcen über die öffentlichen Mittel hinaus (und insbesondere über die APD hinaus) zu mobilisieren, ist weithin unbestritten. Sie widerspiegelt sich in der Aktionsagenda von Addis Abeba (*Addis Ababa Action Agenda*, AAAA)⁴, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaabkommen. *Blended Finance*-Instrumente finden sich auch in vielen Strategiedokumenten der multilateralen und regionalen Entwicklungsbanken sowie in Dokumenten des OECD-Entwicklungskomitees (DAC) und der Europäischen Union sowie in bilateralen Geberprojekten.

Die wachsende Bedeutung von *Blended Finance* ist auf mehrere, nicht ausschliesslich entwicklungsspezifische Gründe zurückzuführen. Die offizielle Begründung, die (oft) zur Rechtfertigung einer Intensivierung von *Blended Finance* angeführt wird, ist die Notwendigkeit, alle erdenklichen Ressourcen für die Armutsbekämpfung zu mobilisieren, da die APD allein nicht in der Lage sein wird, die auf 2,5 Billionen USD geschätzte Finanzierungslücke für die Erreichung der SDGs zu schliessen.⁵ Allerdings ist der Einsatz von *Blended Finance* auch eine Reaktion auf den wachsenden Druck, kommerzielle Interessen mit der Entwicklungspolitik zu verknüpfen.⁶ Und schliesslich steht die *Blended Finance*-Thematik, welche den Privatsektor in den Mittelpunkt der Entwicklungsbemühungen stellen und gleichzeitig die Verwendung der traditionellen APD zur Stärkung öffentlicher Dienstleistungen minimieren will, auf der

1 Die OECD definiert den **Privatsektor** in der Entwicklungszusammenarbeit als Gesamtheit der Akteure, die kommerzielle Interessen verfolgen und sich mehrheitlich in privater Hand befinden (d. h. nicht im staatlichen Besitz oder unter staatlicher Kontrolle sind). Diese Definition umfasst Finanzintermediäre, multinationale Unternehmen, Kleinstunternehmen und KMU, Genossenschaften sowie Einzelunternehmer und Landwirte, die dem formellen oder informellen Sektor angehören. Nicht eingeschlossen sind gemeinnützige Organisationen wie private Stiftungen und Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs).

2 Dabei handelt es sich um Darlehen, die zu weitaus günstigeren Bedingungen als marktübliche Darlehen gewährt werden. Die *Konzessionalität* wird entweder durch Zinssätze unter dem Marktzins, tilgungsfreie Zeiten oder eine Kombination aus beidem erreicht. Konzessionäre Darlehen sind üblicherweise mit langen tilgungsfreien Zeiten ausgestattet. OECD 2003.

3 *Blended finance: Understanding its potential for Agenda 2030*. Development Initiatives, 2016.

4 Das Aktionsprogramm von Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung (UNO 2015) nimmt darauf ausdrücklich Bezug (§ 48); *Blended Finance* ist ein integraler Bestandteil der Arbeit des Folgeprozesses zur Entwicklungsfinanzierung, sowohl in der UNCTAD als auch in der Arbeit der Inter-Agency Task Force on Financing for Development.

politischen Agenda mehrerer Länder, die unter dem Einfluss erstarkter rechtskonservativer und nationalistischer Parteien stehen.

Strategie zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024: verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor geplant

Der Bundesrat hat sich in seiner vier Ziele umfassenden **Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2021–2024**⁷ das Ziel gesetzt, «zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zur Erschliessung von Märkten und zur Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen (wirtschaftliche Entwicklung) beizutragen». Es wird ausgeführt, dass die IZA vermehrt auf «die Innovationskraft und Expertise des Privatsektors» setzt und «neue Modelle für nachhaltige Finanzierung testen» wird.⁸

Die Schweiz verfolgt die Absicht, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu diversifizieren und zu verstärken, unter anderem mit Sozialunternehmen und wirkungsorientierten Investoren.⁹ Um den Privatsektor vor Ort zu unterstützen, werden das Aussen- (EDA) und das Wirtschaftsdepartement (WBF) die Möglichkeit prüfen, «neue Finanzinstrumente» und andere neue «Kooperationsformen für das Engagement des Privatsektors» zu entwickeln, einschliesslich in schwierigeren Kontexten.¹⁰ So sieht die IZA beispielsweise die Stärkung des *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM) vor, der Unternehmen in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen Kapital gewährt, um menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und den Klimawandel einzudämmen. Dies kann in Form von zusätzlichen Kapitaleinlagen oder durch den Einsatz von konzessionären oder garantieähnlichen Mitteln geschehen.¹¹

Die Botschaft unterstreicht, dass die Schweizer IZA bereits gezielt mit der Privatwirtschaft, insbesondere mit Unternehmen in Entwicklungsländern und in der Schweiz, einschliesslich Unternehmen des Finanzsektors, zusammenarbeitet, um einen gemeinsamen Beitrag zur Realisierung der SDGs zu leisten. Im Einklang mit der Agenda 2030 «lassen sich mit einem strategischen Einsatz von IZA-Mitteln zusätzliche private Gelder für eine nachhaltige Entwicklung mobilisieren (Kombination öffentlicher und privater Mittel, *Blended Finance*)». Nach ersten Erfolgen mit solchen Partnerschaften «werden diese Anstrengungen systematisiert und ausgedehnt sowie die Kriterien für die Zusammenarbeit verfeinert».¹²

Was die finanziellen Beträge anbelangt, bleibt die Botschaft äusserst vage und beschränkt sich darauf, in zwei Fussnoten zu präzisieren: «Im Falle der Schaffung neuer Kooperationsformen mit dem Privatsektor durch die DEZA [Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit] kann ein neuer Voranschlagskredit geschaffen und die erforderlichen Mittel dem Kredit *Entwicklungszusammenarbeit (bilateral)* entnommen werden» bzw. «Im Falle eines Einsatzes neuer Finanzierungsinstrumente durch das SECO [Staatssekretariat für Wirtschaft] und/oder einer Kapitalaufstockung für den SIFEM ab 2023 erfolgt eine Kreditverschiebung von *Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit* auf den Voranschlagskredit *Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer*».¹³

- 5 Der Einsatz von *Blended Finance* wird auch damit gerechtfertigt, dass insbesondere Länder mit mittlerem Einkommen (MICs) nicht oder nicht mehr Bedarf an APD im klassischen Sinn haben, sondern Grossprojekte – insbesondere in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehrsinfrastruktur sowie Eindämmung des Klimawandels und Anpassung daran – bevorzugen würden. Solche Projekte erfordern die Mobilisierung erheblicher zusätzlicher privater Finanzmittel.
- 6 Wie dieses Papier aufzeigt, kommt *Blended Finance* der Subventionierung eines privaten Unternehmens (oder eines privaten Investors) gleich; viele dieser privaten Akteure sind in den OECD-Ländern ansässig. Darüber hinaus spielen geopolitische Überlegungen eine Rolle, da die OECD-Länder in den Schwellenmärkten gegenüber ihren Konkurrenten, insbesondere den schnell wachsenden Ländern Asiens und Lateinamerikas, wettbewerbsfähig bleiben wollen.
- 7 20.033 Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024) vom 19. Februar 2020. BBI 2020, S. 2509 ff.
- 8 Zur verstärkten Mobilisierung des Privatsektors zugunsten klimafreundlicher Investitionen in Entwicklungsländern will die Schweiz Partnerschaften – auch multilaterale – fördern, die auf die Mobilisierung privater Mittel abzielen.
- 9 Gemäss Definition der IZA-Strategie 2021–2024 sind mit dem Privatsektor jene Akteure gemeint, die sich nicht mehrheitlich im Staatsbesitz befinden und gewinnorientiert handeln. Im Rahmen dieser Strategie umfasst der Begriff auch Sozialunternehmen, wirkungsorientierte Investoren und bestimmte Förderstiftungen (einschliesslich derer von multinationalen Unternehmen).

Es stellt sich daher generell die Frage, ob und unter welchen Bedingungen der Einsatz von *Blended Finance* und Partnerschaften zwischen Akteuren der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und privaten Unternehmen die (hohen) Erwartungen, die an sie gestellt werden, erfüllen können.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die AAAA die **Mobilisierung inländischer öffentlicher Mittel** als vorrangigen Interventionsbereich für die Entwicklungsfinanzierung festlegt und dass diesbezüglich die Bekämpfung illegaler Finanzströme (*illicit financial flows*) unabdingbar ist.¹⁴

Darüber hinaus werden im Zusammenhang mit der **Entwicklung des Privatsektors (PSD)** zahlreiche Anstrengungen erwartet, die zur Entwicklung des Privatsektors und der inländischen Unternehmen beitragen, einschliesslich der nationalen Finanzmärkte und der Kleinst-, Klein- und mittelgrossen Unternehmen. *Blended Finance* ist also nur eines von mehreren Instrumenten zur Finanzierung der Agenda 2030 bzw. zur Erreichung der SDGs.

Private Sector Development (PSD) vs. Private Sector Engagement (PSE)

Die **Entwicklung des Privatsektors** (*Private Sector Development, PSD*) kann definiert werden als «Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf Politik und Institutionen, das Funktionieren der Märkte und Unternehmensressourcen zur Verbesserung des Investitionsklimas und der Produktivitätskapazität des lokalen Privatsektors – insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) – in Entwicklungsländern konzentriert». In der Praxis unterstützen die Entwicklungspartner die Entwicklung des Privatsektors wie folgt:

- Stärkung der öffentlichen Massnahmen und Institutionen durch technische Hilfe und Kapazitätsentwicklung für die Politikgestaltung oder die Umsetzung institutioneller Reformen zur Förderung des Investitionsklimas und Unterstützung der Industrie- und Agrarpolitik.
- Förderung eines funktionierenden Marktes durch die Sicherstellung von Dienstleistungen für lokale Unternehmen: einen verbesserten Zugang zu Finanzierung über Finanzintermediäre, die Inanspruchnahme von Organisationen zur Unternehmensförderung, die Entwicklung einer angemessenen wirtschaftlichen Infrastruktur und die Stärkung von Handelsbeziehungen.
- Stärkung der Unternehmensressourcen, hauptsächlich von KMU, durch die Unterstützung ihrer Produktions- und Managementkapazitäten, insbesondere mittels Berufsausbildung und direkter Finanzhilfe für die landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung.

Quelle: Miyamoto, K., Chiofalo E., *Promoting private sector development by development partners*, OECD 2016.

Das **Engagement des Privatsektors** (*Private Sector Engagement, PSE*) ist seit den 1990er Jahren ein zentraler Aspekt der internationalen Zusammenarbeit des SECO. Für das SECO ist das Engagement des Privatsektors eine *Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Akteuren des öffentlichen und des privaten Sektors* zwecks Erreichung eines gemeinsamen Entwicklungsziels. Laut Definition des SECO umfasst der Privatsektor private Unternehmen oder Unternehmensverbände. Eine Vereinbarung zur Zusam-

10 Der Botschaftsentwurf wurde angepasst, um den Ergebnissen der Vernehmlassung Rechnung zu tragen. Insbesondere wurde präzisiert, dass die IZA auf die Stärkung des Privatsektors *in den Entwicklungsländern* und nicht auf die Unterstützung von Schweizer Unternehmen abzielt und dass es sich bei den geschaffenen Arbeitsplätzen um *menschenwürdige* Arbeitsplätze handeln muss.

11 «Innovative Partnerschaften mit dem Privatsektor» könnten im Rahmen von punktuellen Engagements des EDA ausserhalb der Schwerpunktländer unterstützt werden (max. 10 % der geographischen Verpflichtungen der bilateralen Zusammenarbeit).

12 IZA-Strategie 2021–2024, op. cit. BBI 2020, S. 2559.

13 IZA-Strategie 2021–2024, op. cit. BBI 2020, S. 2564.

14 Siehe Aktionsagenda von Addis Abeba, Ziffer 23.

menarbeit kann von einer Absichtserklärung bis hin zu einem Handelsvertrag reichen. Die Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die mit dem Privatsektor oder über ihn abgewickelt werden, decken ein breites Spektrum ab. Dazu gehören Vereinbarungen zum Einsatz privater Finanzierung und privaten Know-hows, die Unterstützung von Unternehmen mit Anfangsinvestitionen, die zu entwicklungsrelevanten Ergebnissen führen, sowie öffentlich-private Partnerschaften. Letztere umfassen vertragliche Vereinbarungen zur Bereitstellung von Infrastrukturprodukten oder -dienstleistungen durch den Privatsektor. Das Engagement des Privatsektors **unterscheidet sich von der PSD**, welche einen thematischen Schwerpunkt des SECO darstellt. Die Entwicklung des Privatsektors konzentriert sich auf die *Unterstützung des lokalen Privatsektors* durch die Verbesserung des Geschäftsumfelds oder die Stärkung unternehmerischer Kompetenzen in den Partnerländern.

Quelle: SECO *Approach to Private Sector Engagement*, Berne 2019.

Im April 2020 beschloss die DEZA-Direktion, ihre Terminologie an diejenige des SECO (sowie der OECD und anderer Geber) anzugleichen, indem sie nicht mehr von Engagement *with the Private Sector* (EPS), sondern fortan von *Private Sector Engagement* (PSE) spricht. Drei Dokumente sind derzeit bei der DEZA in Vorbereitung. Es handelt sich dabei um ein Positionspapier zur Rolle der DEZA hinsichtlich des Beitrags des Privatsektors zur nachhaltigen Entwicklung und um zwei interne Dokumente: einen strategischen Leitfaden für das Engagement des Privatsektors und einen DEZA-Leitfaden zum Risikomanagement für das Engagement des Privatsektors.

Ziel und Zweck dieses Analysepapiers ist es, den Umfang und die Instrumente der *Blended Finance* zu erläutern und ihre Funktionsweise in den Grundzügen zu skizzieren. Anschliessend wird eine Analyse der Chancen, Risiken und Grenzen von *Blended Finance* als Finanzierungsinstrument für die Erreichung der SDGs vorgenommen. Schliesslich enthält das Analysepapier die systemischen Empfehlungen und Forderungen von Alliance Sud.

Diese Forderungen und Empfehlungen betreffen **alle Arten von *Blended Finance***, welche die Schweiz über multilaterale und regionale Entwicklungsbanken sowie über Instrumente, die in der (bilateralen) Zusammenarbeit der Schweiz bereits vorhanden sind oder allenfalls entwickelt werden könnten, unterstützt oder in Zukunft unterstützen könnte.

Ausserdem ist zu bedenken, dass – sollten die Beträge der Rahmenkredite für die internationale Zusammenarbeit nicht erhöht werden – die verstärkte Unterstützung von *Blended Finance* durch die Schweiz zu einer Verringerung der Mittel der «klassischen» APD führen würde; überdies könnten die Beträge zugunsten der Zusammenarbeit mit den am wenigsten entwickelten Ländern (*least developed countries*, LDCs, und *low-income countries*, LICs) unter Druck geraten, wenn solche *Blended Finance*-Projekte (hauptsächlich) in Schwellenländern (*middle-income countries*, MICs) umgesetzt werden (siehe unten).

Dieses Analysepapier konzentriert sich in erster Linie auf *Blended Finance*-Instrumente im engeren Sinn. Die Analyse und die sich daraus ableitenden Empfehlungen sind aber auch – zumindest sinn gemäss – auf andere Aktivitäten der internationalen Zusammen-

arbeit anwendbar, durch die Ressourcen des Privatsektors für eine nachhaltige Entwicklung mobilisiert werden. Dazu gehören auch Partnerschaften mit privaten Akteuren, für die die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit nur begrenzte finanzielle Mittel, dafür aber Humanressourcen, Know-how, Reputation und politische Beziehungen bereitstellt.

3. Kontext: *Blended Finance* im Brennpunkt einer internationalen Tendenz

Blended Finance ist das Hauptthema des Dokuments «From Billions to Trillions», das die Finanzierungsstrategien der sieben grossen multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs)¹⁵ für die Agenda 2030 darlegt und hinsichtlich der Infrastrukturfinanzierung in den «Kaskaden»-Grundsätzen der Weltbank erweitert wird.¹⁶ Das OECD-Entwicklungskomitee (DAC) hat neue Regeln zur Entwicklungshilfe ausgearbeitet, um den Einsatz von «Instrumenten des Privatsektors» (*Private Sector Instruments*, PSI)¹⁷ zu fördern, die häufig *Blended Finance*-Komponenten¹⁸ beinhalten; im Januar 2018 wurden (überarbeitete) Grundsätze für *Blended Finance* verabschiedet (OECD DAC *Blended Finance Principles*).¹⁹

Die Europäische Union (EU) ihrerseits verabschiedete im September 2017 ihre Investitionsoffensive für Drittländer mit dem Ziel, zur Erreichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) beizutragen und gleichzeitig einige der Ursachen der Migration anzugehen und nachhaltige öffentliche und private Investitionen zu mobilisieren, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, wobei ein besonderes Augenmerk auf der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze liegt. Diese Investitionsoffensive für Drittländer sieht die Schaffung eines neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) vor, der zwei regionale Investitionsplattformen (Afrika und Nachbarschaftsländer) umfasst, die bestehende Investitionsfazilitäten (2,6 Milliarden Euro) mit einem (neuen) EFSD-Garantieinstrument (1,5 Milliarden Euro) kombinieren werden.²⁰

Innerhalb der Weltbank richtete die Internationale Entwicklungsagentur (IDA) 2017 das IFC/MIGA *Private Sector Window* (2,5 Milliarden USD) ein, um Investitionen des Privatsektors zu mobilisieren und ein «nachhaltiges und verantwortungsvolles» Wachstum des Privatsektors in den ärmsten Ländern sowie in fragilen und von Konflikten betroffenen IDA-Ländern zu fördern, u. a. durch Anwendung eines «de-risking»-Ansatzes auf Länderebene (durch eine Verbesserung des Investitionsklimas und der Kapazitätsentwicklung) sowie auf Transaktionssebene.²¹

Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM²²

Der SIFEM, das Entwicklungsfinanzierungsinstitut (*development finance institution*, DFI) der schweizerischen IZA, hat seit der Gründung im Jahr 2005 insgesamt 958 Millionen Dollar in 132 Projekte investiert. 2018 hat sich der Fonds zu acht neuen Investitionen in der Höhe von insgesamt 70 Millionen USD verpflichtet. Durch mittel- und langfristige Kapitalbeteiligungen und Darlehen an Finanzintermediäre trägt der SIFEM dazu bei, dass «menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen, Einkommen generiert und Steuern durch lokale Behörden erhoben werden». Wie andere ähnliche Institutionen hat der SIFEM ein doppeltes Mandat, nämlich sowohl eine Wirkung auf die Entwicklung als auch finanzielle Erträge zu erzielen. Die lokalen Partner des SIFEM sind Vermögensverwalter oder Finanzinstitutionen vor Ort, wie z. B. KMU-Banken oder Mikrofinanzinstitutionen. Im Jahr 2018 flossen rund zwei Drittel der SIFEM-Investitionen in die Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, mit

15 Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), Asiatische Entwicklungsbank (ADB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), Europäische Investitionsbank (EIB), Interamerikanische Entwicklungsbankgruppe (IDBG) sowie die Weltbankgruppe (WBG) und der Internationale Währungsfonds (IWF).

16 Zur Schliessung der Finanzierungslücke im Infrastruktursektor hat die Weltbank einen auf «Kaskaden»-Grundsätzen basierenden Ansatz entwickelt, bei dem zunächst eine kommerzielle Finanzierung angestrebt wird. Erst wenn Marktlösungen (*market solutions*) durch Sektorreformen und/oder Massnahmen zur Risikominderung (*risk mitigation*) nicht möglich sind, werden öffentliche Mittel eingesetzt. Vgl. Maria José Romero Duarte. *De-risking or risk-shifting: The World Bank's proposed strategy to bridge the «infrastructure gap»*. EURODAD, 2017, S. 2.

17 Gemäss OECD umfassen die PSI (konzessionäre) Darlehen, Garantien oder Kapitalbeteiligungen (*equity*) an Unternehmen, die in Entwicklungsländern tätig sind, welche APD erhalten.

18 Vgl. OECD/DAC *Provisional Reporting Arrangements for Private Sector Instruments*. 5. Dezember 2018.

19 OECD DAC *Blended Finance Principles; Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*. OECD 2018.

20 *EU External Investment Plan*. Europäische Kommission 2017.

21 Das PSW sieht vier spezifische «Fazilitäten» vor: *Risk Mitigation Facility* (RMF); *Blended Finance Facility* (BFF); *Local Currency Facility* (LCF); *MIGA Guarantee Facility* (MGF).

dem Ziel, die Angebote von SECO und DEZA mit ihren jeweiligen Programmen zu ergänzen. Im Rahmen einer neuen «Impact Strategie», die seit 2018 angewandt wird, ist der SIFEM bestrebt, die Entwicklungseffekte während des gesamten Investitionszyklus zu maximieren. Zu diesem Zweck analysiert und überprüft der SIFEM den Beitrag seiner Investitionen mit Blick auf vier Entwicklungsergebnisse (*outcomes*) im Einklang mit der Agenda 2030 und den strategischen Zielen, die dem SIFEM vom Bundesrat für die Periode 2018–2020 vorgegeben wurden; 1. *Economic viability*; 2. *Economic development*; 3. *Social inclusion* und 4. *Global public goods & challenges*.

Hebelwirkung/Blended Finance: Der SIFEM ist bestrebt, zusätzliches privates Kapital für Zielländer und Unternehmen seines Portfolios zu mobilisieren, auch im Zusammenhang mit klimarelevanten Investitionen. Diesbezüglich übernimmt der SIFEM einen Teil der politischen und kommerziellen Risiken und teilt die potenziellen Risiken und Chancen mit privaten und institutionellen Anlegern. Dies gilt sowohl für die Beträge, die direkt vom SIFEM über Obviam mobilisiert werden – wenn die von Obviam verwalteten privaten Fonds gemeinsam mit dem SIFEM investieren – als auch für die mit anderen DFI mobilisierten Volumina, die anteilig berechnet werden. Für den Zeitraum 2017–18 hat der SIFEM in drei neue klimabezogene Investitionsfonds mit einer Gesamtverpflichtung von 27 Millionen USD investiert. In diesem Zusammenhang hat der SIFEM direkt und indirekt etwa 6 Millionen USD an privaten Investitionen mobilisiert, was rund 10% des Gesamtvolumens des privaten Kapitals ausmacht, das die Schweiz für klimabezogene Aktivitäten mobilisiert.

Quelle: Geschäftsbericht SIFEM 2019²³

22 Der SIFEM ist in den Medien immer wieder unter Beschuss geraten, z. B. im Fall von Beteiligungen an Unternehmen in Tunesien, die im Umfeld des abgesetzten Diktators Ben Ali angesiedelt waren (Handelszeitung vom 27.1.2011 und vom 28.1.2011) oder im Zusammenhang mit der Herstellung von angeblich in Kriegsgebieten eingesetzten Drohnen (Blick vom 29.12.2014) – mit der Folge, dass die Finanzdelegation der Bundesversammlung (FinDel) den Bundesrat aufgefordert hat, strengere Richtlinien für den Investitionsfonds zu erlassen. (Tages Anzeiger vom 1.4.2015).

23 SIFEM Business and Annual report 2019.

4. Definitionen: Was ist *Blended Finance*?

Es existiert zwar keine allgemein anerkannte Definition von *Blended Finance*; für die Zwecke unserer Analyse scheint die von der AAAA (§48) gewählte Definition aber am besten geeignet zu sein. *Blended Finance* ist laut besagter Definition eine Kombination aus öffentlicher Finanzierung zu günstigen Bedingungen (*concessional*) und privater Finanzierung zu handelsüblichen Konditionen (*non-concessional*), wobei das Fachwissen sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem privaten Sektor stammt.²⁴

Das Konzept der **öffentlich-privaten Partnerschaften** (*Public-Private Partnerships*, PPPs) wird manchmal in Dokumenten angeführt, die sich mit *Blended Finance* befassen, was oftmals zu grosser Verwirrung führt. Tatsächlich gibt es keine allgemein gültige Definition von PPP. In aller Regel können sie über eine Kombination von drei Elementen definiert werden: (1) eine mittel- oder langfristige vertragliche Vereinbarung zwischen einem Staat und einem Unternehmen des Privatsektors; (2) eine Vereinbarung, wonach der Privatsektor an der Bereitstellung von Waren und/oder Dienstleistungen beteiligt ist, die traditionell von der Regierung bereitgestellt werden, wie z. B. Spitäler, Schulen, Gefängnisse, Strassen, Energie usw.; (3) eine Vereinbarung, die eine Form der Risikoteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beinhaltet (*risk sharing*). Der Begriff PPP bezeichnet somit eine Art von Projekt und insbesondere gewisse vertragliche Aspekte der Beziehung zwischen den beteiligten Parteien. Im Gegensatz dazu beziehen sich die Definitionen von *Blended Finance* hauptsächlich auf die Beziehung zwischen verschiedenen Finanzierungsformen (hauptsächlich APD kombiniert mit privater Finanzierung); die beteiligten Parteien spielen dabei im Allgemeinen eine untergeordnete Rolle. Der Hauptgrund, weshalb PPPs in Diskussionen über *Blended Finance* auftauchen, ist, dass gewisse Initiativen *Blended Finance*-Instrumente zur Unterstützung von PPPs verwenden.²⁵ Anders ausgedrückt: PPPs können eine Form von *Blended Finance* sein, soweit dabei konzessionäre öffentliche Finanzierungen eine Rolle spielen.²⁶

Im Unterschied zu anderen Quellen schliesst die AAAA öffentlich-private Partnerschaften in das Konzept von *Blended Finance* ein: «*Blended Finance*-Instrumente wie öffentlich-private Partnerschaften dienen dazu, die mit bestimmten Investitionen verbundenen Risiken zu verringern und zusätzliche Mittel aus dem Privatsektor zu mobilisieren (...)» (AAAA, § 48).

Gemäss dieser Definition werden finanzielle und nicht-finanzielle Ressourcen eines öffentlichen Akteurs mit dem Ziel investiert, die mit bestimmten Investitionen im Privatsektor verbundenen Risiken zu verringern²⁷ beziehungsweise die risikogewichtete Rendite zu erhöhen.

Finanzielle und nicht-finanzielle Ressourcen eines öffentlichen Akteurs werden mit dem Ziel investiert, die mit bestimmten Investitionen im Privatsektor verbundenen Risiken zu verringern beziehungsweise die risikogewichtete Rendite zu erhöhen.

Auf diese Art und Weise sollen private Finanzmittel für die nachhaltige Entwicklung mobilisiert werden, die entweder in weniger nachhaltige

24 Die OECD definiert *Blended Finance* als die strategische Nutzung der Entwicklungsfinanzierung (*development finance*) zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel zugunsten der nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungsländern, wobei sich «zusätzliche Finanzmittel» in erster Linie auf die kommerzielle Finanzierung bezieht (siehe OECD DAC *Blended Finance Principles*, S. 4.). Die Entwicklungsfinanzierung (*development finance*) schliesst, im Kontext dieser Definition, die öffentliche Entwicklungsfinanzierung (inkl. APD) sowie private Mittel, die durch ein Entwicklungsmandat gesteuert werden, ein, z. B. die Finanzierung durch philanthropische Organisationen (vgl. ebd., Fussnote 2). Ein solcher Ansatz wird auch vom WEF unterstützt. Diese Definition von *Blended Finance*, die auch private philanthropische Fonds einschliesst, erscheint uns für die Zwecke unserer Analyse zu weit gefasst.

25 Javier Pereira. *Blended finance: What It Is, How It Works, and How It Is Used*. EURODAD 2017, S. 11.

26 *Blended Finance* sollte auch vom Konzept des *pooled financing* unterschieden werden, das manchmal zur Beschreibung der Kombination verschiedener Finanzierungsquellen des öffentlichen Sektors verwendet wird. Vgl. op. cit. EURODAD 2017, S. 4.

Aktivitäten investiert worden wären oder die nicht für Entwicklungsländer bestimmt gewesen wären.

Wenn in diesem Papier, ausgehend von *Blended Finance*-Instrumenten, die Chancen und Risiken der Mobilisierung privater Investitionen im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit untersucht werden, so gelten die Ergebnisse analog auch für PPPs.

27 Verringerung des Ausfallrisikos, der Verlustwahrscheinlichkeit bzw. Kompensation möglicher Verluste (z. B. durch eine Garantie).

Die Partnerschaften und neuen Kooperationsformen der DEZA mit dem Privatsektor

Die DEZA engagiert sich in rund siebenzig Partnerschaften mit privaten Partnern (Stand: Ende 2019) in verschiedenen Bereichen und Sektoren (Ernährungssicherheit, Reduktion des Wasserverbrauchs in der Landwirtschaft, Senkung des CO₂-Ausstosses bei der Zementherstellung usw.) in verschiedenen Modalitäten: Bilaterale strategische Partnerschaften wie das *RIICE*-Projekt mit Allianz Re in Asien, der *Coffee Water Footprint* mit Nestlé in Vietnam oder das *Vétiver*-Projekt mit Firmenich in Haiti; Multi-Stakeholder-Initiativen wie die *Swiss Capacity Building Facility* mit Swiss Re, Credit Suisse, Zurich Foundation und *The Water Resources Group* mit u. a. Nestlé und Coca Cola; Beteiligung an globalen Fonds wie der *Drugs for Neglected Diseases Initiative* oder dem *Medicines for Malaria Venture*, das Dutzende von privaten Partnern zusammenbringt.

Die DEZA berichtet, dass sie mit verschiedenen Kategorien von Partnern aus dem Privatsektor zusammenarbeitet: Grossunternehmen und multinationale Konzerne, kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Sozialunternehmen, wirkungsorientierte Investoren und Unternehmensstiftungen. In jeder Kategorie erkennt die DEZA spezifische Vorteile. Multinationale Unternehmen haben gemäss DEZA aufgrund ihrer Grösse ein erhebliches Potenzial für eine grosse Breitenwirkung, KMU können innovative und entwicklungsrelevante Nischenprodukte (z. B. satellitengestützte Technologien) anbieten, Sozialunternehmen verfügen über ein Geschäftsmodell, das im Grossen und Ganzen den Zielen der DEZA entspreche, die Zusammenarbeit mit wirkungsorientierten Investoren könne beträchtliche finanzielle Ressourcen mobilisieren und subventionierende Stiftungen seien oft bereit, höhere Risiken einzugehen als kommerziell ausgerichtete Partner. Weiter führt die DEZA aus, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Forschungszentren und Hochschulen seien zwar nicht Teil des Privatsektors, doch seien sie aufgrund ihres spezifischen Know-hows oft an solchen Projekten beteiligt. Ende 2019 umfasste das Projektportfolio der DEZA-Verpflichtungen im Privatsektor 73 aktive Projekte mit jährlichen Ausgaben von 70–80 Millionen Franken (Anteil der DEZA). Im Rahmen dieser Projekte setzt die DEZA in der Regel nicht rückzahlbare Beiträge (Subventionen) ein. In gewissen Fällen sei der Einsatz von anderen Instrumenten sinnvoller: Risikokapital in Form von Aktien oder Darlehen, Garantien und Beteiligungen an strukturierten Fonds. Laut DEZA weisen alle diese Instrumente ein grosses Potenzial auf, private Investitionen für Entwicklungsziele zu mobilisieren.

Stärkung des lokalen Privatsektors

Zusätzlich zu diesen Partnerschaften mit Schweizer Unternehmen will die DEZA neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln, «um Entwicklungsziele direkt über die Finanzierung von lokalen Unternehmungen zu

erreichen» – in Form von Darlehen, Beteiligungen und Garantien (...) Erste Versuche mit dieser Art von (für die DEZA neuen) Finanzinstrumenten wurden bereits durchgeführt. Gemäss der DEZA haben diese Instrumente ein grosses Entwicklungspotenzial, können aber je nach Kontext mit erheblichen Risiken verbunden sein. Aus diesem Grund hat die DEZA für die Entwicklung dieser Aktivitäten im Rahmen neuer Projekte ein Moratorium beschlossen, bis die notwendigen internen und externen Kompetenzen geklärt sind. Die oben erwähnten traditionellen Partnerschaften sind davon nicht betroffen.

Quelle: Partnerschaften mit dem Privatsektor: Wirkung der Zusammenarbeit stärken, EDA 2019

Kritische Schlussbemerkung:

Bis heute gibt es weder eine öffentlich zugängliche, umfassende Liste der Partnerschaften der DEZA mit privaten Akteuren noch detaillierte Angaben über die in solche Partnerschaften investierten Beträge.²⁸ Zudem wurden die Partnerschaften der DEZA mit dem Privatsektor im Jahr 2013²⁹ nur teilevaluiert. Bis heute hat die DEZA keine Strategie für das Engagement mit dem Privatsektor entwickelt und es fehlt eine auf private Partner und Partnerschaften anwendbare Liste von sozialen und ökologischen Kriterien.

Alliance Sud fordert eine Evaluierung aller Kooperationsformen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Privatsektor sowie die Ausarbeitung einer detaillierten Strategie für das künftige Engagement in Zusammenarbeit mit Vertretern des Privatsektors, der Wissenschaft und der NGOs, einschliesslich einer Liste von sozialen und ökologischen Kriterien, bevor neue Formen von Partnerschaften eingegangen bzw. neue Finanzinstrumente mit dem Privatsektor entwickelt werden.

²⁸ Siehe Übersicht «Partnerschaften mit dem Privatsektor», DEZA, März 2015 (!) und https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/partnerschaften_auftraege/public-private-partnership.html

²⁹ [Evaluation. Stocktaking Assessment of the Public-Private Development Partnership Portfolio of SDC](#). Evaluation + Corporate Controlling Division. DEZA 2013.

5. Chancen von *Blended Finance*

5.1 Wie funktioniert *Blended Finance*?

Investitionen in Entwicklungsaktivitäten in Entwicklungsländern sind mit realen oder mutmasslichen Risiken (*real or perceived risks*) verbunden. Solche Risiken können private Investoren davon abhalten zu investieren:

- Auf **Länderebene** befürchten Investoren mitunter unzureichendes Know-how oder Kapazitätslücken (*capacity gaps*) in den lokalen Märkten, ein hohes Risiko von Wechselkursschwankungen oder Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen für Investitionen.
- Auf **Projektebene** können die Risiken betrieblicher oder rechtlicher Natur und die Projektvorbereitung mit hohem Kosten- und Zeitaufwand verbunden sein (*pipeline origination and project preparation*); auch kann die geringe Projektgrösse (absolut und im Verhältnis zu den Transaktionskosten) problematisch sein.³⁰

Überdies können vermutete Risiken oder Zusatzkosten kommerzielle Akteure davon abhalten, zugunsten von Entwicklung zu investieren (*development results*). Beispielsweise können Kosten aus der Verpflichtung, abgelegene Dorfgemeinschaften an ein Stromnetz anzuschliessen, von einem privaten Betreiber als wirtschaftlich nachteilig angesehen werden.

Blending verfolgt das (Haupt-)Ziel, diese **Risiken** durch die Bereitstellung konzessionärer öffentlicher Mittel **auszugleichen**. Dies kann je nach Art des Projekts und der Risiken unterschiedliche Formen annehmen:

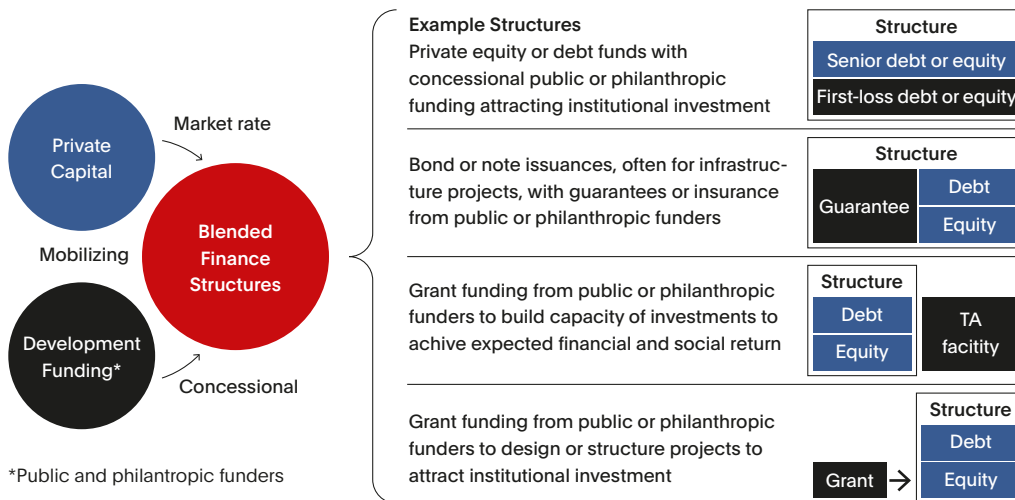
- **Zuschüsse** oder **konzessionäre Darlehen**, die dem Investor zur Kompensation gewisser Projektkosten gewährt werden.
- Beteiligung am **Kapital** des Investors (*equity*), um Anreize für Investitionen Dritter zu schaffen.
- Gewährung einer **Garantie**, welche den Investoren ausgezahlt wird, wenn die erwarteten Gewinne nicht eintreten.
- Bereitstellung **technischer Hilfe** zur Senkung gewisser Transaktionskosten (z. B. Machbarkeitsstudien).

Blended Finance entspricht also einer Art **Subventionierung** von kommerziellen Akteuren, die entwicklungsbezogene Aktivitäten betreiben.³¹

30 *Blended Finance in the Least Developed Countries*. United Nations Capital Development Fund (UNCDF) 2018, S. 15.

31 Das WTO-Subventionsübereinkommen enthält eine Definition des Begriffs «Subvention». Die Definition enthält drei Grundkomponenten: (i) ein finanzieller Beitrag (ii) seitens der öffentlichen Hand oder einer öffentlichen Einrichtung innerhalb der territorialen Zuständigkeit eines Mitglieds, der (iii) dem Empfänger einen Vorteil verschafft. Damit der Tatbestand der Subvention erfüllt ist, müssen alle drei Kriterien zutreffen. (Konzessionäre) Darlehen und Kapitalbeteiligungen (*equity*) sind direkte finanzielle Beiträge, während eine Garantie das Versprechen eines finanziellen Beitrags impliziert, falls das Projekt scheitert; alle drei Instrumente decken sich somit mit der WTO-Definition von «Subvention». Vgl. Jesse Griffiths. *Financing for development: current issues for international development cooperation*. EURODAD 2017, S. 9.

Mechanismen und Strukturen klassischer *Blended Finance*-Instrumente



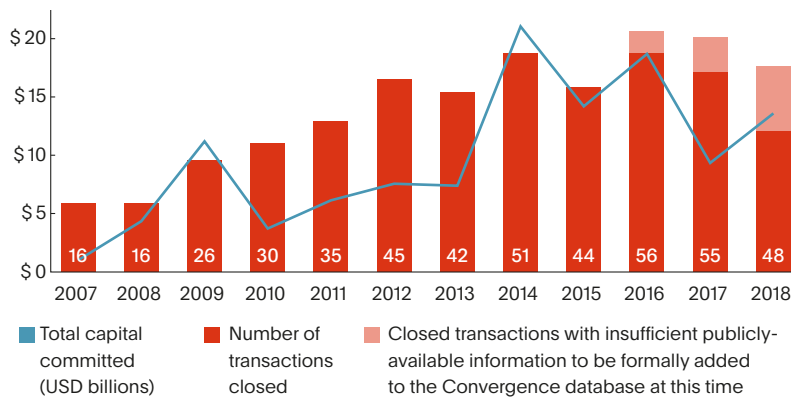
Quelle: The State of Blended Finance, Convergence 2019

Erläuterungen: Konzessionäre Finanzierungen und Risikogarantien/-versicherungen werden vom öffentlichen Sektor eingesetzt, um eine Investitionsmöglichkeit mit einem für den Privatsektor akzeptablen Risiko-Ertrags-Profil zu schaffen, indem (i) das Investitionsrisiko verringert oder (ii) das Risiko-Ertrags-Profil verbessert und am Kapitalmarkt ausgerichtet wird. Konzessionäre Finanzierungen beinhalten Szenarien, bei denen die öffentliche Hand bei gleichem oder niedrigerem Ertrag ein höheres Risikoprofil oder bei gleichem Risikoprofil einen niedrigeren Ertrag auf sich nimmt. Subventionen (grants) in der Planungsphase sind keine direkten Investitionen in die Kapitalstruktur, sondern erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass eine Transaktion bankfähig ist und finanziell abgeschlossen werden kann; in ähnlicher Weise agieren Fonds für technische Hilfe (TA facilities) ausserhalb der Kapitalstruktur, womit die Tragfähigkeit des Unternehmens gestärkt und die Wirkungsüberprüfung verbessert werden kann.

Es gilt hervorzuheben, dass *Blended Finance* nur für eine Untergruppe von SDGs geeignet ist, bei denen private Investitionen möglich sind (*investable targets*). Gemäss der Analyse des *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN, einer globalen Initiative der Vereinten Nationen)³² kann etwa die Hälfte der für die Erreichung der SDGs in Entwicklungsländern erforderlichen Finanzierung in Form von Investitionskapital erfolgen. Beispielsweise ist *Blended Finance* stark auf SDGs wie Ziel 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) und Ziel 13 (Massnahmen zum Klimaschutz) fokussiert, während sie kaum auf SDGs wie Ziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) oder hochwertige Bildung (Ziel 4) ausgerichtet ist.³³

³³ The State of Blended Finance. Convergence 2019, S. 8.

Anstieg der *Blended Finance*-Transaktionen (2007–2018)



Anmerkung: Stellt man die rund 15 Milliarden USD/Jahr, die in Form von *Blended Finance* mobilisiert werden, in einen weiteren Zusammenhang, wird klar, dass sie bei weitem nicht zur Schliessung der jährlichen, auf rund 2500 Milliarden USD geschätzten Finanzierungslücke in den wichtigsten SDG-Sektoren in den Entwicklungsländern ausreicht (siehe Grafik S.17, unten).

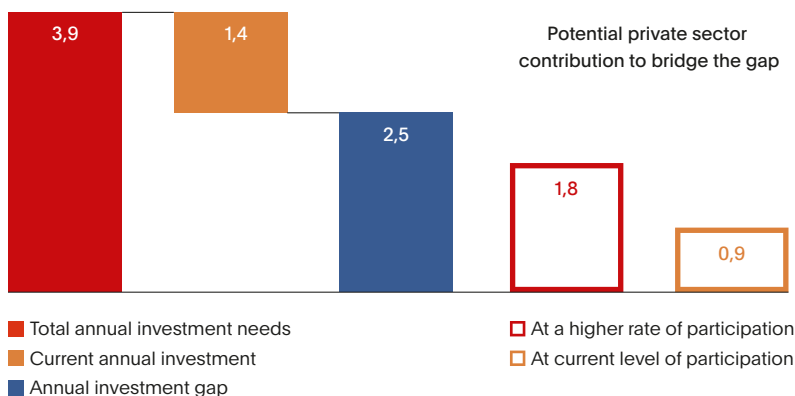
Quelle: The State of Blended Finance, Convergence 2019

5.2 Wie kann die Finanzierungslücke der SDGs geschlossen werden? – Der begrenzte Beitrag von *Blended Finance*

Globale Finanzierungslücke

Blended Finance als solches ist nicht neu. *Blended Finance*-Instrumente, wie z. B. Garantien, werden bei der Projektfinanzierung schon seit mehreren Jahrzehnten eingesetzt. Der Hauptgrund für das neu entflammte Interesse daran ist das vermutete Potenzial von *Blended Finance*, beträchtliche Volumina an privaten Mitteln für Entwicklungsprojekte zu «hebeln» und somit die SDG-Finanzierungslücke (*financing gap*) zu schliessen.

Investitionsbedarf für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung



Quelle: Development Initiatives 2016, based on World Investment Report 2014.

Erläuterungen: Gemäss UNCTAD (World Investment Report 2019) werden zur Erreichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung bis 2030 jährliche Investitionen in der Grössenordnung von 3300 bis 4500 Milliarden USD in allen Sektoren und Branchen erforderlich sein. Diese Zahl entspricht zwar lediglich 7–10 % des globalen BIP und 25–40 % der jährlichen globalen Investitionen, jedoch werden vom öffentlichen und privaten Sektor gegenwärtig nur 1400 Milliarden USD jährlich in den Entwicklungsländern investiert. Die Investitionslücke in den SDG-Hauptsektoren in den Entwicklungsländern allein wird auf etwa 2500 Milliarden USD pro Jahr geschätzt.³⁴

Finanzierungsbedarf in den LDCs

Die 47 am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) stehen vor der grossen Herausforderung, die Ressourcen zu mobilisieren, die sie zur Erreichung der SDGs benötigen. Obwohl keine umfassende Schätzung verfügbar ist, bestätigen verschiedene Daten das Ausmass der Finanzierungslücke für die Erreichung der SDGs in den LDCs. So werden beispielsweise die Kosten für die Ermöglichung des universellen Zugangs zu Elektrizität allein in den LDCs auf 20 bis 30 Milliarden USD pro Jahr geschätzt. Die weltweite Finanzierungslücke für Infrastruktur, einschliesslich des Wasser-, Fernmelde- und Verkehrssektors, beläuft sich höchstwahrscheinlich auf ein Vielfaches dieser Zahl. Es wird geschätzt, dass Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) Hunderte von Milliarden USD benötigen, um sich zu entwickeln. Bei den LDCs handelt es sich um eine heterogene Gruppe von Ländern, die sich im Hinblick auf Wachstum, Vulnerabilität, Demographie, Geographie und Grösse der Volkswirtschaft unterscheiden. Einige von ihnen nähern sich rasch dem Status «Land mit mittlerem Einkommen» (MIC), während andere von Krisen heimgesucht werden. In den LDCs leben eine Milliarde Menschen, von denen ein Drittel mit weniger als 1,90 USD pro Tag auskommen muss. Obwohl viele LDCs im Bereich der menschlichen Entwicklung beeindruckende Fortschritte verzeichnen, deuten langfristige Wachstumsprognosen darauf hin, dass 35% der Bevölkerung der LDCs bis 2030 weiterhin in extremer Armut leben werden.³⁵

Wie es Berechnungen des unabhängigen Forschungsinstituts *Development Initiatives* deutlich gezeigt haben, decken private Investitionen – selbst wenn sie im Rahmen von *Blended Finance* durch öffentliche Mittel unterstützt werden – nur einen kleinen Teil des Finanzierungsbedarfs der SDGs (siehe Grafik S.17, unten). Darüber hinaus erwähnt dieses Institut auf seiner [Webseite](#), dass die Mobilisierung privater Ressourcen über öffentliche Mittel rasch an sozio-geographische und sektorale Grenzen stösst:

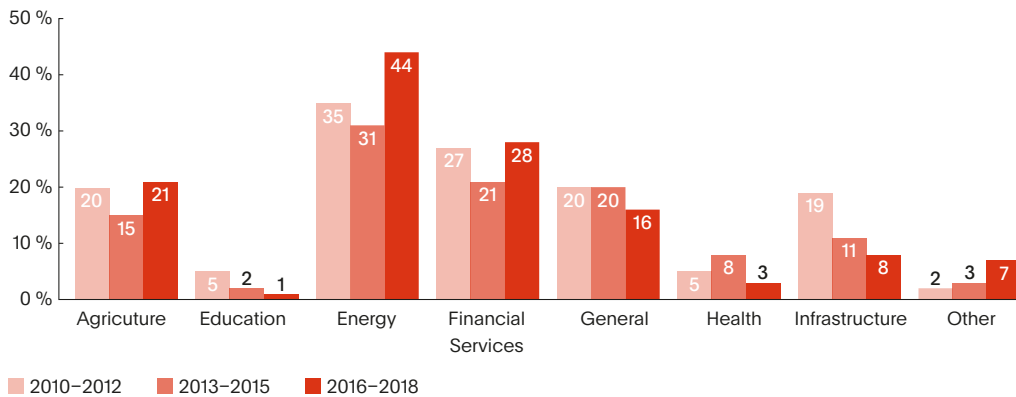
- Private Investitionen, die mittels *Blended Finance* mobilisiert werden, sind derzeit in Ländern mit mittlerem Einkommen³⁶ und Entwicklungsländern mit niedrigerem Armutsniveau höher;
- Bei privatem Kapital, das über *Blended Finance* mobilisiert wird, besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass es in Infrastruktur und die produktiven Sektoren investiert wird.

34 Djeneba Doumbia and Morten Lykke Lauridsen. *Closing the SDG Financing Gap — Trends and Data*. IFC 2019.

35 UNCDF 2018, op.cit. S. 6 ff.

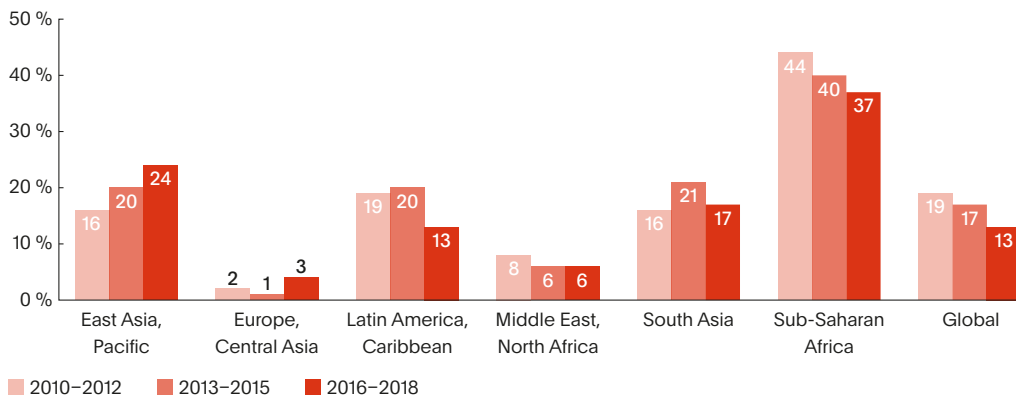
36 Die Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen (MICs) ist hinsichtlich Grösse, Bevölkerung und Einkommensniveau heterogen. Sie werden definiert als Volkswirtschaften mit niedrigem mittlerem Einkommen, wenn das Pro-Kopf-BNE zwischen 1006 und 3955 USD liegt, und als Volkswirtschaften mit hohem mittlerem Einkommen, wenn das pro-Kopf-BNE zwischen 3956 und 12 235 USD liegt (2018). In Ländern mit mittlerem Einkommen leben 75% der Weltbevölkerung und 62% der armen Menschen der Welt. Gleichzeitig erwirtschaften die MICs etwa ein Drittel des globalen BIP und sind die Haupttreiber des globalen Wachstums. Weltbank 2020.

Blended Finance-Transaktionen nach Sektoren



Anmerkung: Die Daten für jeden Zeitraum ergeben insgesamt über 100 %, da *Blended Finance*-Transaktionen einen oder mehrere Sektoren betreffen können.

Blended Finance-Transaktionen nach Regionen



Anmerkung: Die Daten für jeden Zeitraum können in der Summe über 100 % ergeben, da *Blended Finance*-Transaktionen eine oder mehrere Regionen betreffen können.

Quelle: The State of Blended Finance, Convergence 2019

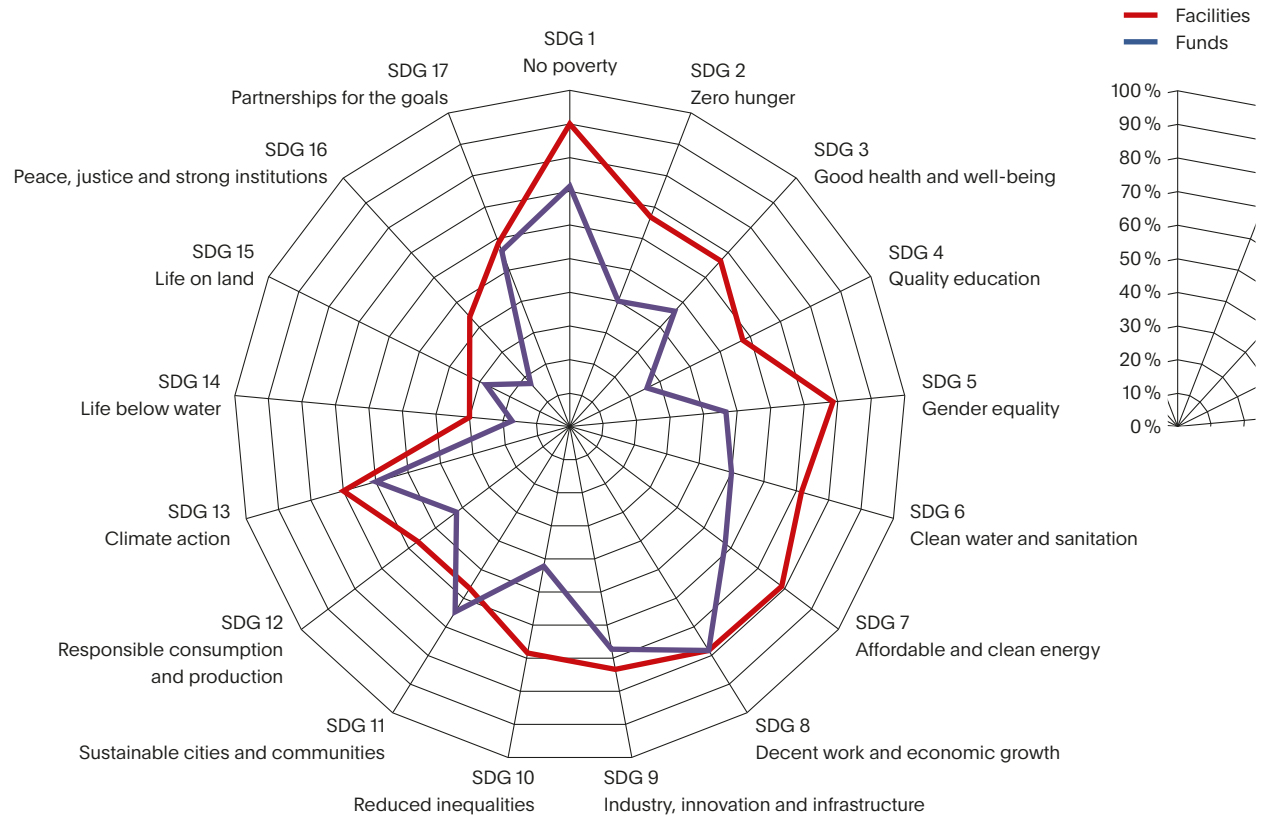
Die Inter-agency Task Force on Financing for Development³⁷ kommt zu den gleichen kritischen Schlussfolgerungen:

Analog zum Fokus von *Blended Finance*, kommerzielle oder private Mittel zu mobilisieren, tendieren gemischte Fazilitäten und Fonds dazu, SDG-Investitionsbereiche, in denen die Wirtschaftlichkeitsanalyse eindeutiger ausfällt – wie Energie, Infrastruktur und Klimaschutz und, in geringerem Masse, Wasserversorgung und Abwasser –, sowie Querschnittprioritäten wie Armut und Gender zu bevorzugen (siehe Grafik S. 20). Eine viel geringere Bedeutung hat *Blended Finance* in Bereichen, in denen die öffentliche Finanzierung oft die wirksamste Finanzierungsoption ist (z. B. Ökosysteme). Der wichtigste Punkt ist vielleicht, dass *Blended Finance* in den ärmsten Ländern bisher kaum zum Einsatz kam. Die diesbezügliche OECD-Umfrage ergab, dass nur 7% der privaten Finanzmittel für Projekte in den LDCs mobilisiert wurden, was die ebenso ungleiche Verteilung der durch die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) mobilisierten privaten Mittel widerspiegelt.³⁸

³⁷ Die *Inter-Agency Task Force on Financing for Development* (IATF), die vom UNO-Generalsekretär zur Weiterverfolgung der Aktionsagenda von Addis Abeba ins Leben gerufen wurde, setzt sich aus mehr als 60 UNO-Agenturen, -Programmen und -Büros, regionalen Wirtschaftskommissionen und anderen relevanten internationalen Institutionen zusammen.

³⁸ *Financing for Development: Progress and Prospects 2018*, IATF, S. 103.

Auf welche SDGs zielt *Blended Finance* ab?



Quelle: OECD 2017 Survey on blended finance funds and facilities, as published in OECD, *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals* (Paris, OECD Publishing, 2018)

6. Risiken und Grenzen von *Blended Finance*

Jüngste Studien und Analysen haben die grössten Herausforderungen von *Blended Finance* aufgezeigt, die im Folgenden vorgestellt werden:

6.1 Opportunitätskosten

Blended Finance eignet sich tendenziell weniger für soziale Investitionsbereiche als für wirtschaftlich «leistungsfähigere» Sektoren wie die Infrastrukturfinanzierung – in den Bereichen Energie, Industrie, Bergbau, Bauwesen oder Bank- und Finanzdienstleistungen (siehe Grafik S. 19, oben). Wird die APD zur Subventionierung von Investitionen des Privatsektors in diesen Bereichen verwendet, ohne dass das APD-Gesamtvolumen erhöht wird, führt dies zu einer Verringerung der Beträge, die für Investitionen in öffentliche Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung) und andere Sektoren, die sich direkt auf die Armutsbekämpfung auswirken, bereitgestellt werden.³⁹

Darüber hinaus sei daran erinnert, dass es einfacher ist, *Blended Finance*-Massnahmen in Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs) als in LDCs zu verwirklichen (angesichts der realen beziehungsweise von den Investoren vermuteten Risiken). Daraus entsteht die Gefahr einer Umlenkung der APD von den ärmsten Ländern in Länder mit einem höheren Entwicklungsstand.

Dabei dürfte jede Umlenkung von konzessionären Mitteln von den LDCs weg einen unverhältnismässig grossen Einfluss auf die Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen und anderen Investitionen zur Verringerung der Ungleichheit haben, da die LDCs über geringere Steuereinnahmen und folglich weniger alternative Finanzierungsquellen für solche Investitionen verfügen, wenn die Geber die Bereitstellung von konzessionären öffentlichen Mitteln senken.⁴⁰

6.2 Fehlen von stichhaltigen Argumenten in Bezug auf die Entwicklungswirkung

Die Theorie, dass *Blended Finance* in der Lage sei, im Privatsektor Anreize zu einem entwicklungsfreundlicheren (*development-friendly*) Handeln zu setzen, wurde durch jüngste Studien nicht bestätigt. Im Gegenteil zeigte die Evaluation von *Blended Finance*-Projekten der EU zwischen 2007 und 2014, dass in fast der Hälfte der Fälle der Nachweis des Mehrwerts von *Blended Finance* unklar war. Darüber hinaus wurden bei solchen Projekten keine armutsorientierten (*pro-poor*) Aspekte hervorgehoben und ein Gender-Ansatz fehlte.⁴¹ Eine kürzlich für das Europäische Parlament durchgeführte Studie, welche die Evaluation von 2016 aufgreift und beurteilt, stellt eine interessante Analyse der Grenzen der Entwicklungswirkung von *Blended Finance* im Wasser-, Gesundheits- und Bildungssektor vor.⁴²

Gemäss dem Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (*UN Capital Development Fund*, UNCDF) weist ein Projekt Zusätzlichkeit im Entwicklungsbereich (*development additionality*) auf, wenn es eine soziale, wirtschaftliche und ökologische Wirkung hat und zur Erreichung der SDGs beiträgt, mit dem Ziel, «niemanden zurückzulassen». Durch die Zusätzlichkeit wird einerseits eine spezifische

39 Polly Meeks. *Mixed messages: The rhetoric and the reality of using blended finance to «leave no-one behind»*. EURODAD, 2017.

40 Die öffentliche Finanzierung hat bei der Entwicklungsunterstützung eine Schlüsselfunktion inne: Schwachstellen in der Grundversorgung, im Sozialschutz und in der Infrastruktur können teilweise durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit behoben werden, insbesondere in LDCs mit geringem Steuersubstrat. Die öffentlichen Ausgaben sind unerlässlich für die Aufrechterhaltung eines stabilen und funktionierenden Staates und der Rechtsstaatlichkeit sowie für die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen, wozu Gesundheit und Bildung für alle gehören. Siehe Jesse Griffiths. *Financing for development: current issues for international development cooperation*. EURODAD 2017.

41 *Strategic evaluation of blending 2007–2014*. EU-Kommission 2016. Die Evaluation umfasst die Unterstützung von EuropeAid durch sieben Investitionsfazilitäten im Zeitraum 2007–2014. Die gesamten EU-Mittel, die den Investitionsfazilitäten im Zeitraum 2007–2014 zugewiesen wurden, beliefen sich auf über 2 Milliarden Euro, was 4 % der DEVCO-Finanzierung entspricht.

42 *The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development results?* Policy Department for External Relations. Directorate General for External Policies of the European Union 2020, S. 19 ff und 32 ff.

Wirkung anvisiert; darüber hinaus bedeutet Zusätzlichkeit im Entwicklungsbereich, dass Aspekte der **sozialen Gerechtigkeit** in die Entwicklungs- und Umsetzungsphase des Projekts eingeschlossen werden, insbesondere zur Gewährleistung des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen für alle Haushalte.⁴³

Nun ist es gemäss UNCDF nicht immer einfach, die Zusätzlichkeit im Entwicklungsbereich zu gewährleisten. In der Tat ist es schwierig, im Detail zu prüfen, ob ein Projekt eine solche Zusätzlichkeit generiert, die den Einsatz einer konzessionären Finanzierung rechtfertigen würde.⁴⁴

6.3 Schwache Ausrichtung an den Grundsätzen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Wie von der OECD festgelegt, muss *Blended Finance* als Instrument der Entwicklungsfinanzierung die Grundsätze der Entwicklungswirksamkeit, wie sie in der Busan-Partnerschaft für wirksame Zusammenarbeit definiert sind, die unter anderem den Grundsatz der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer für die eigenen Entwicklungsprioritäten erwähnt, voll und ganz respektieren.⁴⁵ Dieser Grundsatz ist seit Busan vertieft worden und schliesst nun den Aspekt der demokratischen Rechenschaftspflicht (*democratic accountability*) und der inklusiven Konsultationen mit einheimischen Akteuren wie NGOs, dem Privatsektor und der Bürgerschaft bei der nationalen Planung ein. Die Studien haben gezeigt, dass der Einbezug der Entwicklungsländer in Entscheidungen zum Einsatz von *Blended Finance* bisher nur schwach ausgeprägt ist.⁴⁶

Laut UNCDF ist es notwendig, nicht nur die nationalen und lokalen Behörden voll einzubeziehen, sondern auch die einheimische Zivilgesellschaft, den Privatsektor und die vom Projekt betroffenen Gemeinschaften, damit entsprechend den lokalen Bedürfnissen nachhaltige(re) Ergebnisse, inklusive eines «pro-poor»-Ansatzes, gewährleistet werden können. Die Förderung der lokalen Eigenverantwortung bedeutet auch, Beziehungen zu lokalen Lieferanten und Unternehmen herzustellen, um den lokalen Mehrwert (*local value retention*) zu steigern und so die einheimische Industrie zu stärken.⁴⁷ Der UNCDF-Bericht begründet anhand von fünf Punkten, warum es kompliziert sein kann, *Blended Finance* mit dem Grundsatz der Eigenverantwortung in Einklang zu bringen.⁴⁸

6.4 Risiko von Marktverzerrungen, Übersubventionierung des Privatsektors in den Geberländern und Verdrängung des Privatsektors in den Entwicklungsländern

Blended Finance birgt die Gefahr von Marktverzerrungen (*market distortions*) und einer Übersubventionierung (*over-subsidizing*) des Privatsektors, was einen unlauteren Wettbewerb (*crowding out*) bewirken

43 Die Durchführung von *Blended Finance*-Projekten impliziert zwangsläufig, dass der Entwicklungsbedarf in einer Weise dargestellt wird, die das Interesse der Investoren und der Grossunternehmen weckt. Es ist zu erwarten, dass deren Bedürfnisse stärker gewichtet werden dürften als die Interessen der Gemeinschaften, in denen die Projekte durchgeführt werden. *Blending* nutzt die Knappheit der APD für die Schaffung eines attraktiven Investitionsklimas. Die Frage, ob dies die beste Verwendung von Gebermitteln ist, bleibt offen. Siehe Schlussfolgerungen: *Additionality is unproven and developmental impact weak*. Op. cit. footnote 44, S. 36.

44 UNCDF 2018, S. 16.

45 *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, 2011.

46 *Aligning blended finance with the Busan principles of development effectiveness*. Development Initiatives (2016b), S. 8.

47 UNCDF 2018, S. 52.

48 UNCDF 2018, S. 53.

kann, insbesondere gegenüber lokalen Unternehmen oder Investoren, die nicht in der Lage sind, die Anforderungen einer *Blended Finance*-Struktur zu erfüllen.

Zur Eindämmung dieses Risikos sollte eine «Mindestkonzessionalität»⁴⁹ gewährleistet werden, d. h. die öffentliche Unterstützung sollte auf das notwendige Mindestmass beschränkt werden, damit ein Projekt zustande kommen kann, z. B. durch Finanzierung von Externalitäten oder Beseitigung von Informationsasymmetrien. Der UNCDF-Bericht weist jedoch auf die Schwierigkeiten hin, die Höhe der Mindestkonzessionalität festzulegen, insbesondere in den LDCs.⁵⁰

49 Zum Grundsatz der *minimum concessionality* siehe DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects. Summary Report, 2017, S. 6.

50 UNCDF Report 2018, S. 16.

6.5 Risiko des Anstiegs der gebundenen Hilfe (*tied aid*)

Wie der UNCDF-Bericht aufzeigt, besteht die Gefahr, dass *Blended Finance* als Hintertür (*back door*) für die Erhöhung der gebundenen Hilfe benutzt wird und dass die wirklichen Nutzniesser von *Blended Finance* Unternehmen in den Geberländern (im Norden oder Süden!) sind und nicht die lokale Entwicklung.⁵¹

Es kann vorkommen, dass gewisse in *Blended Finance*-Aktivitäten involvierte Anbieter konzessionärer Darlehen beauftragt sind, Verträge für Unternehmen aus Geberländern zu sichern. Aufgrund dieses Risikos ist die Forderung erhoben worden, dass die für die Entwicklung des Privatsektors verwendete APD (wie es bei *Blended Finance* der Fall ist) direkt zugunsten einheimischer Unternehmen im Empfängerland eingesetzt wird.⁵² Die OECD hat noch keine Entscheidung darüber gefällt, wie das Risiko gemindert werden kann, dass *Blended Finance* zu einer Erhöhung der gebundenen Hilfe und damit zur Verwendung der APD für die Subventionierung privater Akteure in den Geberländern führt, was im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit als besonders negativ gilt.

51 Eine genaue Quantifizierung der Höhe der gebundenen Hilfe ist in der Praxis äusserst schwierig, aber die Daten bestätigen, dass Unternehmen in den Geberländern die grössten Nutzniesser der Verträge über Geberhilfe sind. Im Jahr 2014 berichteten die Geber der OECD über einzelne hilfegebundene Verträge im Rahmen der DAC-Empfehlung zur Aufhebung der Lieferbindungen; 46 % des entsprechenden Auftragsvolumens wurde an Unternehmen aus den Geberländern und 38 % an Entwicklungsländer vergeben, davon rund 4 % an Unternehmen aus den LDCs oder aus armen, stark verschuldeten Ländern. Siehe UNCDF 2018, S. 53.

52 Siehe: e.g., Jeroen Kwakkenbos. *Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor?* EURODAD 2012.

6.6 Fehlen von hohen Standards in Bezug auf Transparenz (*transparency*) und Rechenschaftspflicht (*accountability*)

Die Förderung eines hohen Rechenschafts- und Transparenzstandards ist notwendig, um zu gewährleisten, dass einerseits die APD dort ankommt, wo sie am dringendsten benötigt wird und die höchste Entwicklungswirkung erzielt; und andererseits, damit die Empfängerländer und benachteiligten Bevölkerungsgruppen umfassend informiert und zu den sie betreffenden Aktivitäten konsultiert werden. Jeder (öffentliche und private) Akteur hat für seinen jeweiligen Beitrag zur Zielerreichung mittels klaren Rechenschaftsmechanismen Verantwortung zu übernehmen.

Blended Finance-Anbieter (in erster Linie multilaterale Entwicklungsbanken, bilaterale Geber) haben sich an bewährte Transparenzpraktiken zu halten, insbesondere hinsichtlich der Veröffentlichung ihrer *Blended Finance*-Portfolios, der Höhe der zugesagten konzessionären Mittel und der Erfolge oder Misserfolge in Bezug auf die ent-

wicklungsspezifische Wirkung, einschliesslich allfälliger unverhältnismässiger Marktverzerrungen.⁵³

Ein weiterer Grund für die Einforderung von Transparenz ist das Risiko, das *Blended Finance* für das **Verschuldungsniveau** der Länder darstellt (*debt sustainability risks*). Regierungen übernehmen oft die Bürgschaft für Projekte, was im Budget zu Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit *Blended Finance* – einschliesslich PPPs und anderer Mechanismen – führt, die umsichtig gehandhabt werden müssen. Diese Verbindlichkeiten werden oft nur unzureichend verstanden und nicht in bestehende Daten integriert; sie können daher Haushaltsnotlagen verschärfen, wenn diese Risiken eintreten.⁵⁴

53 Siehe: The specific OECD Creditor Reporting System (CRS) requirements towards PSI, in *Civil society organisations' position on Private Sector Instruments*, 2018.

54 UNCDF 2018, S. 55.

6.7 Risiko der ungerechtfertigten Bevorzugung privater Investoren zum Nachteil der Entwicklungsländer und der Projektbegünstigten

Die UNCDF weist auf die Risiken von *Blended Finance* in Ländern hin, die nur über begrenzte Kapazitäten zur Wirkungsanalyse und zur Verwaltung solcher Instrumente verfügen. Ähnliche Kritik wurde an öffentlich-privaten Partnerschaften geübt, vor allem in Ländern mit begrenzten rechtlichen Möglichkeiten und Kapazitäten zur Überwachung solcher Finanzierungen, insbesondere in LDCs. Unter solchen Umständen bekunden Regierungen Schwierigkeiten bei der Aushandlung, Strukturierung und Umsetzung geeigneter Finanzierungsvereinbarungen, besonders wenn es darum geht, Partnerschaften öffentlichen Interesses zu verhandeln und die Anforderungen gänzlich zu erfüllen.⁵⁵ Asymmetrien in Bezug auf Informationen und Kapazitäten zwischen lokalen Behörden und internationalen Investoren können dazu führen, dass private Investoren auf Kosten der LDCs begünstigt werden.⁵⁶

55 Siehe: e.g., María José Romero. *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. EURODAD 2015.

56 UNCDF 2018, S. 56.

6.8 Unzureichende Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG)

Stärkung der Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen
Der Grossteil der DFI zählt zu den Unterzeichnern verantwortungsbewusster Investitionsgrundsätze, wie z. B. der Äquator-Prinzipien⁵⁷, der *UN Principles for Responsible Investment*⁵⁸ und anderer Rahmenwerke für verantwortungsbewusste Investitionen. Diese Instrumente werden manchmal durch Verhaltenskodizes oder andere interne Richtlinien ergänzt, die sicherstellen sollen, dass die Darlehen und Investitionen dieser Institutionen den Standards für verantwortungsbewusste Finanzierung entsprechen.

Diese Grundsätze, zu denen auch die IFC-Leistungsstandards gehören, sind unzureichend, da die Kriterien mehrdeutig, zu allgemein und vage formuliert sind. Sie entfalten oft im Hinblick auf die in den Verträgen geregelten Einzelheiten und andere vertragliche Verpflichtungen zwischen DFI und privaten Betreibern nicht genügend Wirkung. Zur Behebung dieser Mängel hat EURODAD eine Responsible

57 <https://equator-principles.com>

58 <https://unpri.org>

Finance Charter⁵⁹ entwickelt, die einen umfassenden Leitfaden für verantwortungsbewusste Finanzierung darstellt.⁶⁰

Harmonisierung und Stärkung der ESG-Kriterien

Darüber hinaus haben jüngste Umfragen ein wachsendes Interesse an Investitionen belegt, die tatsächlich einen Beitrag an die SDGs leisten. Eine wachsende Zahl von Vermögensverwaltern hat sich verpflichtet, ESG-Kriterien (*Environment, Social, Governance*) in ihre Kapitalzuweisungsprozesse zu integrieren.⁶¹ *Impact Investors*, die neben finanziellen Erträgen auch in Bezug auf Umwelt, Soziales und/oder Governance Wirkung erzielen möchten, halten schätzungsweise 22 Milliarden USD an verwalteten Vermögenswerten.⁶²

Blended Finance-Anbieter könnten private (internationale und/oder inländische) Investoren und andere Projektsponsoren zur Durchführung von ESG-Analysen und zum regelmässigen Monitoring und Reporting verpflichten, auch wenn die *Blended Finance*-Anbieter letztlich für die Projektüberwachung und die Entwicklungswirksamkeit verantwortlich sind.⁶³

6.9 Unzureichende Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG) (wie in den UN-Richtlinien für Unternehmen und Menschenrechte bzw. in der Konzernverantwortungsinitiative definiert)

Unabhängig davon, welches Instrument der öffentlichen konzessionären Finanzierung eingesetzt wird (Zuschuss, konzessionäres Darlehen, Kapitalbeteiligung, Garantie usw.), sollte jeder private Partner einer *Blended Finance*-Massnahme – unabhängig von der Unternehmensstruktur und/oder -grösse – nicht nur das Projekt, das Gegenstand des *Blending* ist, sondern auch alle relevanten Wertschöpfungsketten einer angemessenen Due Diligence unterstellen. Es darf unter keinen Umständen toleriert werden, dass ein privater Akteur (Unternehmen, Investitionsfonds usw.), der im Rahmen von anderen Geschäftstätigkeiten Menschenrechte verletzt oder die Umwelt schädigt, durch irgendein konzessionäres Instrument subventioniert wird. Der Ruf der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz steht hier auf dem Spiel.

59 Responsible Finance Charter, EURODAD 2011.

60 Jeroen Kwakkenbos 2012, op. cit, S. 5.

61 Siehe *Awareness, simplification and contribution. Core requirements needed to actually achieve the United Nations' sustainable Development goals*. UBS 2019.

62 Es ist nicht klar, wie SDGs in Kriterien für private Investitionen umgewandelt werden; es fehlt an klaren Definitionen, Standardisierung und geeigneten Mess- und Reportingmechanismen für ESG-Standards. Einige private Investoren verfügen möglicherweise nicht über das Instrumentarium oder sehen keinen Anreiz, ESG-Auswirkungen wirkungsvoll zu messen, und/oder verlangen höhere Renditen zum Ausgleich der Kosten für die Einhaltung von ESG-Standards und der Wirkungsmessung. UNCDF Report 2018, S. 56.

63 Sollten sich stärker standardisierte Ansätze zum ESG-Reporting und zur Wirkungsanalyse herausbilden und sollten grosse institutionelle Investoren diese bei ihren Investitionsentscheidungen nutzen, könnten Investitionen in ESG-Bereiche an Dynamik gewinnen und stärker institutionalisiert werden. UNCDF Report 2018, S. 56.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen seiner internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 möchte der Bundesrat künftig verstärkt auf Partnerschaften mit privaten Unternehmen und *Blended Finance* setzen. Ziel ist es, mehr (nationale und internationale) private Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung in den armen Ländern zu mobilisieren. Diese Zielsetzung ist a priori sinnvoll. Zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 benötigen die Entwicklungsländer in der Tat zusätzliche private Investitionen für die Sicherstellung der nachhaltigen Entwicklung. Falls eine solche Entwicklung tatsächlich begünstigt wird, sollen Unternehmen und andere private Akteure in der Lage sein, aus den so mobilisierten Investitionen einen finanziellen Ertrag zu erzielen. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Mobilisierung privater Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung nur eine von zahlreichen finanziellen Quellen ist, die für eine wirkungsvolle Umsetzung der Agenda 2030 notwendig sind. Allen voran die Entwicklungsländer benötigen höhere Steuereinnahmen, damit sie mehr eigene öffentliche Mittel in die nachhaltige Entwicklung investieren können.

Die Entwicklungsländer benötigen höhere Steuereinnahmen, damit sie mehr eigene öffentliche Mittel in die nachhaltige Entwicklung investieren können.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die Entwicklungszusammenarbeit in den LDCs zu verstärken, insbesondere durch Unterstützung des lokalen Unternehmertums, des Bildungs- und Gesundheitssektors und durch Stärkung der Zivilgesellschaft. Und *last but not least* müssen sich die substanziellen Direktinvestitionen, die aus Industrie- in Entwicklungsländer fließen – ohne Mobilisierung durch öffentliche Mittel –, (wieder) an den SDGs ausrichten.

Die Mobilisierung privater Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung ist daher kein Ersatz für die Erhöhung der Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern, für die «klassische» Entwicklungszusammenarbeit und für die notwendige und dringende Umsetzung der Grundsätze verantwortungsvollen unternehmerischen Handels, sondern nur eine Ergänzung dieser Massnahmen.

Blended Finance ist daher so auszugestalten, dass sie nicht mit den erwähnten anderen Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in Konflikt gerät. So muss beispielsweise sichergestellt werden, dass die Erträge aus *Blended Finance* nicht von einer angemessenen Besteuerung ausgenommen und/oder in Aktivitäten reinvestiert werden, die der nachhaltigen Entwicklung abträglich sein könnten. Wie den untenstehenden Empfehlungen und Forderungen zu entnehmen ist, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, damit durch die Mobilisierung privater Ressourcen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein nützlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung gewährleistet werden kann.

Zur Minderung der Risiken, die ein unangemessener Einsatz von *Blended Finance*-Instrumenten mit sich bringen könnte, bzw. zur Maximierung der Wirkung solcher Instrumente im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung in Fällen, in denen ihr Einsatz nachweislich Chancen bietet, hat Alliance Sud die folgenden *Forderungen und Empfehlungen* erarbeitet:

1. **Dem Risiko der missbräuchlichen Verwendung von APD zu-
lasten der LDCs vorbeugen.** Die Mobilisierung privater Inves-
titionen mit dem Einsatz von konzessionären Mitteln (APD) darf
nicht zulasten der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit
gehen, deren Entwicklungswirkung in den LDCs erwiesen ist, ins-
besondere durch ihren Beitrag zur wirtschaftlichen, politischen
und sozialen Entwicklung; dieser stärkt langfristig gesehen auch
die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber benachteilig-
ten Bevölkerungsgruppen.
2. **Die Grundsätze der Wirksamkeit der Entwicklungszusam-
menarbeit einhalten.** Generell muss jedes Instrument der *Blended
Finance* die international anerkannten Grundsätze der Wirksam-
keit der Entwicklungszusammenarbeit einhalten; insbesondere
verlangen diese, dass die Entwicklungsprioritäten in einer inklu-
siven Weise festgelegt werden (*inclusive ownership*; siehe *Busan
Partnership for Effective Development Cooperation*, 2011).
3. **Hohe Standards in Bezug auf die Entwicklungswirkung einhal-
ten/Zusätzlichkeit der Entwicklung gewährleisten.** Zur Gewähr-
leistung der Zusätzlichkeit im Bereich der nachhaltigen Entwicklung
(*sustainable development additionality*) – mit direkten Auswirkungen
auf die Entwicklung und die Ausrichtung an den SDGs – müssen Kri-
terien der sozialen Gerechtigkeit in *Blended Finance*-Projekte integ-
riert werden, wozu der garantierte Zugang zu Gütern und Dienstlei-
stungen von öffentlichem Interesse gehört. Wenn ein solcher Zugang
nicht durch *Blended Finance*-Projekte gewährleistet werden kann,
sollte der Einsatz öffentlicher Mittel – gegebenenfalls mit APD-Un-
terstützung – die bevorzugte Option bleiben.⁶⁴
4. **Marktverzerrungen und die Verdrängung von lokalen Unter-
nehmen vermeiden.** Es gilt zu vermeiden, dass internationale
Investitionen, die durch *Blended Finance* mobilisiert werden, die
lokalen Märkte verzerren und lokale Unternehmen und Investo-
ren verdrängen. Bei der Suche nach privaten Finanzierungsquel-
len sollte den lokalen Investoren besondere Aufmerksamkeit ge-
schenkt werden, mit dem Ziel, positive Effekte auf die Entwicklung
der nationalen Finanzmärkte zu generieren. Zur Stärkung der lo-
kalen Industriestruktur müssen Verbindungen zu lokalen Unter-
nehmen hergestellt werden.
5. **Eine gerechte Besteuerung gewährleisten.** Es muss gewähr-
leistet werden, dass die Erträge, die privaten Akteuren aus den
durch *Blended Finance* unterstützten Projekten und Programmen
erwachsen, in den Entwicklungsländern gerecht besteuert werden
(nach Buchstaben und Geist der lokalen Steuergesetzgebung). Dies
gilt auch in Fällen, in denen der internationale Kontext rechtliche
Möglichkeiten für die Gewinnverschiebung zur Steueroptimierung
und Steuervermeidung bietet.⁶⁵
6. **Gebundene Hilfe vermeiden.** Es ist sicherzustellen, dass *Blen-
ded Finance*-Projekte in der Praxis keine gebundene Hilfe (*tied aid*)
darstellen und dass sie nicht in erster Linie Unternehmen und In-
vestoren aus Geberländern zugute kommen. Vielmehr müssen
Unternehmen und Investoren aus den begünstigten Ländern oder
der Region so weit wie möglich in die Struktur einer solchen Finan-
zierung eingebunden werden.
7. **Verschuldungsrisiken vorbeugen.** Zur Vorbeugung des Ver-
schuldungsrisikos von Entwicklungsländern (insbesondere der

⁶⁴ Siehe op. cit. Fussnote 42,
Empfehlungen betreffend *develop-
ment objectives and development
impact*, S. 37.

⁶⁵ Siehe *OECD-Leitsätze für multi-
nationale Unternehmen*, Grundsatz
XI zur Besteuerung: Es ist wichtig,
dass die Unternehmen durch die
pünktliche Entrichtung ihrer Steuer-
schuld einen Beitrag zu den
öffentlichen Finanzen der Gastlän-
der leisten. Insbesondere sollten
die Unternehmen dem Buchstaben
und dem Geist der Steuergesetze
und -vorschriften der Länder, in
denen sie ihre Geschäftstätigkeit
ausüben, gerecht werden (...).

LDCs) müssen die Geber sicherstellen, dass die Entwicklungsländer einen Risikomanagement-Mechanismus für den Finanz- und Steuerbereich einrichten, der ein Reporting über Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit *Blended Finance* vorsieht.

8. **Hohe Standards in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht einhalten.** *Blended Finance*-Projekte sollten hohen Transparenz- und Rechenschaftsstandards unterliegen; private Akteure sollten diesbezüglich strenge Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG) einhalten.
9. **Umsetzung einer Sorgfaltspflicht im Hinblick auf Menschenrechte und Umweltschutz.** Alle *Blended Finance*-Partner müssen nicht nur im Zusammenhang mit *Blended Finance*-Projekten, sondern im Rahmen sämtlicher Aktivitäten/Wertschöpfungsketten eine *Due Diligence* im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte und des Umweltschutzes durchführen (wie von der *Konzernverantwortungsinitiative* gefordert). Es gilt zu vermeiden, dass *Blended Finance* beispielsweise zu Land Grabbing oder Zwangsvertreibungen führt.

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud

Arbeitsgemeinschaft Swissaid | Fastenopfer | Brot für alle | Helvetas | Caritas | Heks

Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 390 93 30

F +41 31 390 93 31

mail@alliancesud.ch

www.alliancesud.ch

Social Media:

www.facebook.com/alliancesud

www.twitter.com/AllianceSud

Text:

Laurent Matile

Redaktion:

Daniel Hitzig, Kathrin Spichiger

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich

Übersetzung ins Deutsche:

Hans Martin Jörimann